

VU Research Portal

Straatcoaches in Slotervaart: Enige kanttekeningen bij het idee van een 'overheid op afstand'

van Steden, R.; Jones, T.

published in

Tijdschrift voor veiligheid en veiligheidszorg
2008

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

van Steden, R., & Jones, T. (2008). Straatcoaches in Slotervaart: Enige kanttekeningen bij het idee van een 'overheid op afstand'. *Tijdschrift voor veiligheid en veiligheidszorg*, 7(4), 20-29.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

Straatcoaches in Slotervaart.

Enige kanttekeningen bij het idee van een 'overheid op afstand'

Ronald van Steden & Trevor Jones

Dit artikel gaat over de Stichting Aanpak Overlast Amsterdam (SAOA). SAOA is een door de centrale stad in het leven geroepen stichting die met zowel straatcoaches als huisbezoekers werkt om de jeugdoverlast in het stadsdeel Slotervaart te bestrijden. Hiermee vervult SAOA een brugfunctie tussen politie en hulpverlening. Contra wetenschappelijke assumpties dat dit soort publiek-private samenwerkingsverbanden de overheid (vrijwillig) 'op afstand' plaatsen, wordt haar aanwezigheid via SAOA nadrukkelijk ondersteunt. De stichting belichaamt een paradoxale poging tot rehiërarchisering van veiligheidsnetwerken waar de gemeente weinig tot geen grip op heeft.

Inleiding

De bestrijding van onveiligheid – met name in de vorm van criminaliteit, overlast en terrorisme – is in toenemende mate een zaak van publiek-private samenwerking. Politie en justitie hebben partners nodig die de strijd tegen gezamenlijke problemen aangaan. Veiligheid is een sturingsvraagstuk van velerlei aard geworden. Daarom wordt vaak in termen van 'arrangementen', 'netwerken' en *governance* gedacht.¹ Kern van deze benaderingen is dat bij de totstandkoming en/of uitvoering van beleid verschillende van elkaar afhankelijke organisaties bij complexe probleemoplossing betrokken zijn. Doelen kunnen alleen door samenwerking worden gerealiseerd (Klijn & Koppenjan 1994, 148; Terpstra & Kouwenhoven 2004, 31-32).

Dientengevolge komt in discussies over publiek-private samenwerking vaak de vraag naar de rol en positie van de (lokale) overheid terug (Klijn & Koppenjan 1994, 160; Terpstra & Kouwenhoven 2004, 33-36). Veranderen deze en welke gevolgen heeft dit voor het functioneren van bijvoorbeeld politiekorpsen en gemeenten? Auteurs hebben nogal eens de neiging scherpe conclusies aan voorgaande vraag te verbinden: de overheid zou slechts een 'speler onder andere spelers zijn' (Johnston & Shearing 2003, 144). In deze optiek kan het gaan om politie en gemeenten die zich als regisseurs in de coulissen terugtrekken (Osborne & Gaebler 1992), om tal van sturende en roeiende partijen die publieke alsook private belangen vertegenwoordigen (Wood & Shearing 2007) of om een overheid

1 Er heeft zich rondom dit onderwerp inmiddels een bescheiden, overwegend Engelstalige, *body of knowledge* gevormd: Crawford (1999), Johnston & Shearing (2003), Terpstra & Kouwenhoven (2004), Wood & Dupont (2006), Fleming & Wood (2006) en Wood & Shearing (2007).

die uitholt onder druk van privatiseringsprocessen (Rhodes 1994). Het einde van overheidsdominantie lijkt in zicht.

Aansluitend wijzen interpretatoren op het ontstaan van ingewikkelde verbanden, denkwijzen en mentaliteiten die een vergaande integratie tussen publieke en private partijen bevorderen ten behoeve van preventie en repressie. Onder de oppervlakte van 'onschuldige' samenwerkingsrelaties breiden controlerende en disciplinerende machten zich ongebreideld uit (Hoogenboom 1994; Garland 2001). Bij veel van voorgaande bijdragen zijn empirische bevindingen en normatieve vooringenomenheid lastig van elkaar te scheiden. Vaak zit er een flinke portie staats-scepticisme onder beweringen en stellingnamen. De overheid zou te bureaucratisch zijn, te weinig kennis van zaken hebben, bepaalde bevolkingsgroepen voortrekken en als een 'idiot' opereren (Loader & Walker 2007, 35-140). Vanuit deze constatering wil dit artikel bijdragen aan meer kennis over de rol en positie van lokale overheden in publiek-private samenwerkingsverbanden rondom het thema sociale veiligheid. Hiertoe wordt de casus van Stichting Aanpak Overlast Amsterdam (SAOA) in de Amsterdamse wijk Slotervaart geanalyseerd.²

Een conceptuele bril

Om tot een zinnige analyse van publiek-private samenwerking en de gevolgen voor de positie en rol van de overheid te komen is enige houvast nodig. We behoeven een conceptuele bril om de werkelijkheid beter te kunnen begrijpen. Op grond van literatuuronderzoek naar de sturing van veiligheid blijkt dan een aantal invalshoeken van belang.³ In de eerste plaats de *ontstaansgeschiedenis* van een interorganisatorisch verband. Wie nam het initiatief, wie financiert en wat was de aanleiding? In de tweede plaats de *deelnemers* aan samenwerkingsverbanden. Gekeken wordt wat zij doen, welke (juridische) middelen en instrumenten tot hun beschikking staan alsmede welke doelen zij (impliciet) hebben.

In de derde plaats gaat het om *samenwerking* en hoe deze tot stand komt. Belangrijk hierbij is of de samenwerking – waaronder informatie-uitwisseling en wederzijdse ondersteuning – een meer dan wel een minder gestructureerd karakter heeft. Samenhangend leven vragen betreffende (schijnbare) consensus tussen partijen, het zich voordoen van spanningen en conflicten alsook de aanwezigheid van een coördinerende 'meta-autoriteit' (Loader & Walker 2007, 193) die overwicht heeft en leiding kan geven. Het gaat dus om het praktisch functioneren van publiek-private relaties en de wijze waarop dit wordt gerealiseerd.

2 Deze casus is bestudeerd op basis van documenten zoals beleidsnotities en voortgangsstudies. Daarnaast zijn er tien respondenten geïnterviewd. Zie voor informatie op internet: www.aanpakoverlast.nl.

3 Er is inspiratie opgedaan bij leidende publicaties naar publiek-private samenwerking en netwerkvorming in de veiligheidszorg: Johnston & Shearing (2003, hoofdstuk 2), Terpstra & Kouwenhoven (2004, hoofdstuk 2), Wood (2006) en Dupont (2006).

Ten slotte wordt ingegaan op de *democratische controle* van publiek-private samenwerkingsverbanden – volgens Agranoff en McGuire een van de ‘grote vragen’ (2001, 308-311) in de literatuur over netwerkmanagement. Commentatoren maken zich zorgen over diffuse samenwerkingsverbanden waar gekozen volksvertegenwoordigers weinig of geen grip op hebben (Klijn & Koppenjan 1994, 162-163). Anderen wijzen erop dat de overheid openheid probeert te bevorderen via onder meer convenanten, (prestatie)contracten en klachtenprocedures (Crawford 1999, hoofdstuk 7; Shearing & Wood 2007, hoofdstuk 5). Hierbij zij opgemerkt dat samenwerking allerm minst een statisch begrip is. Eerder het tegenovergestelde: de wijze waarop de sturing van veiligheid door markt en samenleving wordt vormgegeven, beïnvloedt het gedrag van overheidsinstituten en vice versa (Shearing & Wood 2007, 13). Derhalve worden de ontwikkelingen in samenwerking, regie, informatie-uitwisseling en democratische controle binnen de casus Stichting Aanpak Overlast Amsterdam (SAOA) nader toegelicht.

Ontstaansgeschiedenis SAOA

Sinds een aantal jaren komt het Amsterdamse stadsdeel Slotervaart geregeld negatief in het nieuws. Voornamelijk Marokkaanse ‘hangjongeren’, afkomstig uit probleemgezinnen waar ouders weinig vat op hun kinderen hebben, zorgen voor veel overlast op straat en zijn soms zelfs crimineel. Tevens wordt voor radicalisering van Marokkaanse jongeren gevreesd. Mohammed B. (de moordenaar van Theo van Gogh) en Samir A. (veroordeeld voor het plannen van terreuraanslagen) komen beiden uit Slotervaart. Tegen deze achtergrond is Slotervaart door (landelijke) media herhaaldelijk neergezet als een ‘achterstandswijk’ waar het ‘mis’ dreigt te gaan. En ook buurtbewoners evenals ondernemers klaagden.⁴ Het is daarom niet vreemd dat de gemeente zich gedwongen zag om daadkrachtig op te treden, vertrouwen terug te winnen en legitimiteit te behouden. Er moest iets worden gedaan.

Deze urgentie heeft zich vertaald in de invoering van SAOA op 1 november 2006. SAOA is een privaatrechtelijke stichting die probeert een brug te slaan tussen strafrechtelijk (politie en justitie) en preventief (hulpverlening) optreden. De initiatiefnemer en financier van SAOA is de gemeente Amsterdam – de dienst Openbare Orde en Veiligheid (OOV) in het bijzonder. Medio maart 2006 trad een nieuw college aan dat het aanpakken van jeugdoverlast tot topprioriteit verklaarde. SAOA werd toen als revolutionair experiment geïntroduceerd. Vervolgens is het hele plan – na een korte bespreking binnen de raadscommissie Algemene Zaken – zonder inhoudelijk debat door de gemeenteraad gelooft en heeft OOV een *carte blanche* van twee miljoen euro startbudget gekregen om met SAOA beginnen. Voor ambtelijke begrippen kent de stichting dus een razendsnelle introductie.

Een belangrijk motief achter deze gang van zaken is, ironisch genoeg, de grote bestuurlijke bedrijvigheid in het stadsdeel Slotervaart. Naast politie, jus-

4 Zie Engbersen et al. (2005) voor een gedetailleerd rapport over leefbaarheids- en veiligheidsproblemen in Slotervaart, in het bijzonder de buurt Overtoomse Veld.

titie en deelgemeente wemelt het daar van de toezichthoudende en hulpverlenende instanties. Er is een heel scala aan personen en organisaties actief zoals radicaliseringsdeskundigen, buurtvaders, (particuliere) toezichthouders, Bureau Jeugdzorg, Altra (naschoolse opvang), Spirit (maatschappelijk werk, spoedhulp gezinnen), Impuls Traject Begeleiding (jongeren aan baan of studie helpen), Dienst Werk en Inkomen, Regionale Meld- en Coördinatiefunctie (gericht op vroegtijdige schoolverlaters), leerplichtambtenaren, Streetcornerwork (jeugdhulpverlening), jongerenwerkers alsmede jeugdcoaches (voor intensievere begeleiding van onhandelbare personen), de GGZ (geestelijke gezondheids- en verslavingszorg), scholen en woningbouwverenigingen.

In de dagelijkse praktijk slagen al deze instanties er echter niet afdoende in om tegen jeugdige delinquenten en overlastplegers op te treden. Zowel bestuurlijke drukte als bureaucratische stroperigheid staan een goed gecoördineerde aanpak in de weg. Besluitvorming verloopt te vrijblijvend met relatief veel vergaderen en weinig doen – een situatie waarop de centrale stad nauwelijks kan acteren. Daarnaast hebben ouders, en in mindere mate scholen, een corrigerende taak, maar ook zij hebben onvoldoende mogelijkheden. Probleemjongeren komen vaak uit sociaal zwakke gezinnen, het ontbreekt aan natuurlijke sociale controle op straat en de doelgroep is zeer lastig handelbaar. SAOA moet daarom een nieuw elan – een flexibele, snelle en daadkrachtige aanpak – uitdragen. Daarbij probeert de gemeente via een opdrachtgever-opdrachtnemer-relatie directe sturing over de stichting te houden.

Publieke en private partijen

Alhoewel SAOA binnen een context van elkaar overlappende en soms doorkruisende netwerken van politie, justitie, scholen, woningbouwverenigingen en hulpverleningsinstanties werkt, heeft de stichting in de praktijk slechts met twee partijen intensief contact: de politie en het stadsdeel Slotervaart. De primaire doelstelling van SAOA is het voor 2010 minimaal halveren van de in 2006 naar schatting tien problematische jeugdgroepen in Slotervaart. Om dit doel te bereiken bestaat SAOA uit twee integrale onderdelen: aanpak van overlast op straat en huisbezoeken bij gezinnen. Gezamenlijk moeten deze onderdelen ‘aantoonbaar’ succes opleveren.

De aanpak van overlast op straat is in handen van zogenaamde straatcoaches. Dit zijn particuliere beveiligers die door het bedrijf To Serve and Protect worden geleverd.⁵ Momenteel zijn er zeven koppels straatcoaches actief in Slotervaart. Zij fietsen in opvallende jassen rond en zijn zeven dagen in de week, vierentwintig uur per dag inzetbaar. Hun taken bestaan uit surveillance, toezicht houden op *hot spots* zoals pleinen, het vlot reageren op meldingen van jeugdoverlast, de betrokken jongeren aanspreken en het eventueel proberen te achterhalen van namen en adressen. Straatcoaches hebben geen bijzondere bevoegdheden, maar hun ste-

5 Zie voor informatie op internet: www.toserveandprotect.nl.

vige fysieke voorkomen – een aantal is in hun vrije tijd als *free fighters* actief – en ‘straatwijsheid’ moeten voldoende respect afdwingen. Geweld mag, binnen grenzen, alleen als zelfverdediging worden toegepast. Er hebben inmiddels enkele incidenten plaatsgehad – verscheidende jongeren, vooral de zogenoemde ‘Piet Mondriaan-groep’, staan als uiterst agressief te boek.

Namen en adressen van jongeren zijn belangrijk voor de huisbezoeken die SAOA aflegt. Een team van ongeveer tien (parttime) betaalde krachten is – net zoals straatcoaches – constant paraat om ouders van jeugdige overlastgevers thuis op te zoeken. De meeste huisbezoekers zijn van Marokkaanse afkomst en kennen dus de taal, gewoonten en zeden van gezinnen goed. Als overlast is geconstateerd zijn zij idealiter binnen een dag bij het gezin ter plaatse. Met enige bluf proberen huisbezoekers ouders te spreken te krijgen; bij weigering blijven zij terugkomen totdat er wel wordt opengedaan. Dit lukt, volgens SAOA, in ongeveer 75% van de gevallen. Na binnenkomst van de huisbezoekers volgt een ‘goed gesprek’ met de ouders. Vervolgens besluit de huisbezoeker – al naar gelang de situatie – of en welke hulpverlenende instantie(s) nodig zijn. Daarbij moeten ouders door een contractuele intentieverklaring beterschap beloven. Juridisch gezien is deze verklaring van generlei waarde; het contract moet eerder als een teken van *commitment* worden gezien.

De politie heeft als vanzelfsprekend doel het veilig en leefbaar houden van Slotervaart. Jeugdoverlast heeft een hoge prioriteit, maar de aanpak hiervan ligt in eerste lijn bij SAOA. Het gaat om ‘kennen en gekend worden’ en het reageren op niet-spoedeisende assistentiemeldingen (NSA’tjes in vaktaal) die door de politie worden verstrekt. Agenten schieten alleen te hulp bij ernstige incidenten – zij beschikken immers over het geweldsmonopolie. De deelgemeente Slotervaart heeft een meerjarenplan veiligheid opgesteld, waarbij prettig samenleven, terugdringen jongerenoverlast en een ordentelijke openbare ruimte speerpunten zijn. Binnen de deelgemeente hebben de veiligheidscoördinator en de netwerkcoördinator-12+ – hij is speciaal aangesteld voor jeugdproblemen – de taak om met een passende aanpak van overlastgevende jongeren te komen. Dit doen zij onder andere op basis van de informatie die straatcoaches en huisbezoekers hebben verzameld. Het afdwingen van maatregelen lukt echter niet altijd. Steeds is wel de centrale stad als financier en initiatiefnemer op de achtergrond aanwezig. De burgemeester bemoeit zich persoonlijk met SAOA. Het project heeft dan ook hoge politieke urgentie.

Samenwerking in de praktijk

Voor de dagelijkse samenwerking op straat is informatie-uitwisseling van cruciaal belang. De politie moet NSA-meldingen aan SAOA doorgeven zodat straatcoaches gezwind kunnen reageren. Tevens behoort de politie een *update* van gebeurtenissen te verschaffen via dagelijkse ‘mini-briefings’ en moet zij een *shortlist* van bekende overlastgevers met straatcoaches delen zodat er een helder beeld van ‘lastige klanten’ ontstaat. Van hun kant leveren straatcoaches geschreven dagrapporten met bijzonderheden en overlastmeldingen aan. Alles wordt zorgvuldig gere-

gistreerd voor dossieropbouw rondom jeugdige raddraaiers. Daarenboven hebben politieagenten een cruciale ondersteunende functie. Met SAOA is afgesproken dat (nood)meldingen van straatcoaches absolute voorrang hebben. In het verlengde hiervan is informatie eveneens van doorslaggevende waarde voor huisbezoekers. Zij acteren op basis van wat straatcoaches waarnemen en registreren (in gevallen aangevuld met enige politiegegevens). Vervolgens wordt de informatie die huisbezoekers opdoen na gesprekken met ouders en hun indrukken van het huishouden doorgespeeld naar de gemeente. SAOA verleent geen bijstand aan probleemgezinnen, maar brengt de situatie in kaart. De gemeente moet als *follow up* ervoor zorgdragen dat 'op maat' professionele hulpverlening wordt georganiseerd.

De beoogde samenwerking tussen SAOA, politie en stadsdeel Slotervaart gaat niet altijd goed. Een groot knelpunt is dat het politieteam Slotervaart enige reserves tegenover de straatcoaches heeft.⁶ Om te beginnen is SAOA 'van bovenaf' door de gemeente Amsterdam in het stadsdeel geïntroduceerd, waardoor agenten zich min of meer gedwongen zagen om met een nieuwe partij samen te werken. Voorts – en belangrijker nog – worden straatcoaches door verschillende dienders gekarakteriseerd als 'niet erg professioneel' en 'weinig communicatief vaardig'. Dit leidt tot een zekere tegenwerking en sabotage. NSA-meldingen van jongerenoverlast worden bijvoorbeeld maar mondjesmaat aan SAOA doorgegeven. Voorts klagen straatcoaches dat de politie 'erg traag' op hun oproepen reageert en hen, in plaats van de jongeren, voor ontstane incidenten verantwoordelijk stelt. Dit beeld wordt inderdaad bevestigd. 'Straatcoaches werken door hun agressieve uitstraling en emotionele opstelling escalerend', aldus een politieagent. Zulk wederzijds wantrouwen is problematisch, omdat straatcoaches geen bijzondere bevoegdheden bezitten. Het zijn agenten die – indien nodig – de openbare orde moeten herstellen. Zonder politiesteun hebben straatcoaches uiteindelijk geen enkele macht.

Een ander frictiepunt is dat hulpverlening voor ouders en kinderen niet zo voorspoedig van de grond komt als oorspronkelijk gewenst. Volgens plan zou er vlak na een huisbezoek reactie moeten komen, maar dat gaat in praktijk lastig. Er zijn heel veel zorgverleners en jongerenwerkers die moeilijk door het stadsdeel aan te sturen zijn. Gemeentelijke jeugd- en veiligheidscoördinatoren kunnen partijen niet stevast 'op één lijn' krijgen en stellen eveneens andere prioriteiten dan SAOA. Voorts werken hulpverlenende instanties soms traag door bijvoorbeeld eerst kinddossiers door te nemen voordat er daadwerkelijk enige actie ondernomen wordt. Zo komen de doelstellingen van 'snel', 'flexibel' en 'daadkrachtig' in het geding met als doemscenario dat de idealen van SAOA een wassen neus blijven.

Voor een verdere ontwikkeling van samenwerking wordt momenteel gedacht aan hechtere protocollen en methodieken, zodat duidelijker wordt wie, wat, wanneer moet doen. Dit draagt evenwel het gevaar van ongewenste bureaucratisering in zich. Een andere uitweg is dat binnen de politie- en hulpverleningwereld werknemers voor acute jeugdzaken worden vrijgesteld om reactietijden op overlast

6 Naar zeggen van SAOA en het politieteam Osdorp verloopt de coöperatie in dat stadsdeel soepeler. Dit duidt erop dat persoonlijke contacten en intenties van niet te onderschatten waarde zijn voor een geslaagde publiek-private samenwerking, zoals ook Terpstra & Kouwenhoven (2004) onderstrepen.

‘buiten’ en gezinsproblemen ‘binnen’ te verkorten. Wat blijft is dat de gemeente en het stadsdeel vaak geen pressie kunnen uitoefenen om mee te doen. Hoogstens zou men bij afzonderlijke partners met stopzetting van subsidie kunnen dreigen. Over het algemeen is het echter zaak van overleg en consensus. Het ontbreekt horizontaal georganiseerde netwerken dus nog steeds aan een dwingende ‘meta-regie’ van overheidswege.

Democratische controle

De democratische controle van publiek-private samenwerking is een onderwerp in wetenschappelijke debatten en beleidsdiscussies. Kunnen maatschappelijke belangen – belangen waar de overheid eindverantwoordelijk voor is – afdoende worden geborgd?⁷ Voor de beantwoording hiervan kan naar een aantal mechanismen worden gekeken. Om te beginnen gelden hiërarchische relaties: het college van Burgemeester en Wethouders (B&W) draagt de verantwoordelijkheid voor gevoerd beleid en wordt daarbij door de gemeenteraad gecontroleerd. Zoals eerder opgemerkt, is deze controle bij aanvang van SAOA zwak geweest. Het project is zonder veel ruchtbaarheid en discussie vooraf in Amsterdam neergezet. Gaandeweg voert de gemeenteraad, evenals de stadsdeelraad, controle uit door het vaststellen en goedkeuren van budgetten voor SAOA. Deze beslaan momenteel 6.5 miljoen euro per jaar – wat een meer dan verdrievoudiging ten opzichte van het startbudget in 2006 betekent. SAOA heeft, met andere woorden, een stormachtige groei doorgemaakt.⁸

Een tweede controlemogelijkheid is het marktmechanisme: SAOA werkt met een beveiligingsbedrijf en als dit niet goed presteert, kan op een ander worden overgestapt. Toch heeft To Serve and Protect (TSAP) in de praktijk een unieke positie. Er zijn weinig of geen andere firma's die qua voorkomen en uitstraling hetzelfde personeel kunnen leveren. Verscheidende respondenten zijn derhalve bezorgd dat de gemeente zich te afhankelijk maakt van TSAP. Ten derde kan controle worden uitgeoefend door (prestatie)contracten. Er moeten doelstellingen worden gehaald. Deze doelstellingen zijn in beleidsdocumenten glashelder omschreven: het halveren van overlastgevende jeugdgroepen in Slotervaart en een daarmee gepaard gaande ‘aantoonbare afname van overlast op straat’. Van daar dat nauwkeurig wordt geregistreerd wat straatcoaches en huisbezoekers doen, waarna immer discussie mogelijk blijft over daadwerkelijke effecten. Hoe ‘hard’ prestatiecontracten zijn, is dus de vraag. SAOA, van haar kant, geeft aan dat bewoners en ondernemers zeer tevreden zijn over de nieuwe aanpak.⁹

7 Deze vraag werd enige jaren geleden letterlijk door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeeringsbeleid gesteld (WRR 2000, 9).

8 Inmiddels is SAOA, behalve in Slotervaart, ook in de stadsdelen Osdorp, De Baarsjes, Noord en Zeeburg operationeel.

9 Drie surveys onder bewoners, in 2007 uitgevoerd door de dienst Onderzoek en Statistiek (O+S) van de gemeente Amsterdam, wijzen uit dat de inzet van straatcoaches positief wordt gewaardeerd.

Ten slotte is er de mogelijkheid van klachtenregelingen. Elk beveiligingsbedrijf (dus ook TSAP) is hiertoe wettelijk verplicht, maar in de normale routine wordt er nauwelijks gebruik van gemaakt. De meeste burgers zullen niet van dergelijke klachtenprocedures op de hoogte zijn. Wat daardoor ontstaat, is een opvallend informele afwikkeling van klachten. Mensen spreken bijvoorbeeld buurtregisseurs aan om hun onvrede over straatcoaches te uiten. Serieuze klagers kunnen bij SAOA of op het stadsdeelkantoor hun verhaal kwijt, waarna de zaak meestal met een kort onderhoud wordt afgedaan. Hoe vaak klachten voorkomen, is door de informele behandeling van incidenten onduidelijk. In enige ernstiger gevallen van grove bejegening hebben burgers aangifte gedaan. Over de afgelopen twee jaar zijn diverse straatcoaches overgeplaatst naar andere werkplekken of ontslagen. Dit gebeurde na aantoonbaar wangedrag of op eigen verzoek van betrokkenen. Verscheidende straatcoaches hadden grote moeite zich onder constante dreiging en belediging door jeugdige overlastgroepen te handhaven.

Conclusie

In literatuur over publiek-private samenwerking en netwerken wordt verondersteld dat de overheid (vrijwillig) op afstand is geplaatst door processen van privatisering en uitbesteding. De besproken casus van SAOA toont aan dat bij deze aanname kanttekeningen kunnen worden geplaatst. Hoewel private partijen (straatcoaches, huisbezoekers) het dagelijkse werk verrichten, is de overheid zeker niet naar de achtergrond verdwenen. Integendeel, straatcoaches zijn extra 'ogen en oren' op straat en huisbezoekers verzamelen 'achter de voordeur' informatie over gezinnen waar overheidsinstanties wat aan kunnen hebben. Zij vormen als het ware een specialistisch verlengstuk van de gemeente.

Zo bezien belichaamt SAOA een dubbele paradox: de gemeente probeert via dit publiek-private samenwerkingsverband haar positie binnen pluriforme veiligheidsnetwerken te verstevigen, waarbij nota bene gebruik wordt gemaakt van een commercieel beveiligingsbedrijf. Kennelijk heeft de centrale stad zo weinig vertrouwen in haar eigen apparaat dat ze voor een geheel nieuwe constructie heeft gekozen. Tegelijkertijd zijn politie en (deel)gemeente beiden onmisbaar voor het welslagen van SAOA, al nemen zij uiteenlopende houdingen ten opzichte de stichting aan. Het is bijgevolg weinig zinnig om over 'de' overheid te spreken. Politie en gemeente worstelen vaak genoeg met elkaar.

Dit geldt evenzo voor de gemeente en de zorgketen, omdat er geen directe sturingsrelatie met instellingen bestaat. Anders gezegd: de gemeente is met de introductie van SAOA een ambitieus project begonnen, maar lacunes wat betreft coördinatie van en regie over andere vitale partners blijven intact. Deze lacunes zijn tevens zichtbaar op het vlak van democratische verantwoording. Controle door de gemeenteraad is – met name in de beginfase van SAOA – zeer matig geweest, het behalen van doelstellingen alsmede de meting van effecten is voor discussie vatbaar, en de informele afhandeling van klachten bemoeilijkt het zicht op wat er echt gaande is. Bovendien zien we, zoals Terpstra en Kouwenhoven (2004, 276-277) eerder opmerkten, een vermenging van 'petten': de gemeente als

opdrachtgever én controleur van SAOA, de politie die toeziet op het functioneren van straatcoaches én moet samenwerken. Publiek-private relaties wekken zo op zijn minst de schijn van ondoorzichtigheid.

Dit is koren op de molen van auteurs die sceptisch staan tegenover staatsop-treden. Hoogenboom (1994) wijst op het gevaar van ongrijpbaar 'grijze' politie- en toezichtsnetworken, Garland (2001) constateert een obsessie met controlemaatregelen en vreest een ondoorzichtig *crime complex*, terwijl Shearing en Wood (2007) menen dat de overheid een te grote machtsconcentratie bezit ten koste van de sociaal zwakkeren. Ofschoon zulke kritieken gegeven empirische bevindingen niet helemaal ongegrond blijken, zijn ze ook monolithisch en eendimensionaal. Ontwikkelingen in de richting van het ontstaan van veiligheidsnetworken zijn geen doel in zichzelf, maar pogingen tot 'sociale herovering' (Engbersen et al. 2005) – tot een indringende aanpak die normerend van aard is in wijken met de nodige veiligheidsproblemen. Hierbij valt wel op dat de gemeente het thema jeugd-problematiek aangrijpt om zichzelf te herpositioneren. Verrassend genoeg heeft juist de onmacht van bestuurders om gefragmenteerde veiligheidsnetworken goed te managen tot de oprichting van SAOA geleid. Deze privatiseringsbeweging moet daarom contra-intuïtief worden begrepen als een poging tot rehiërarchisering van de centrale stad binnen het lokale veiligheidsveld. Een precaire opgave, zo is gebleken.

Literatuur

- Agranoff, R. & M. McGuire (2001) 'Big questions in public network research'. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11 (3): 295-326.
- Crawford, A. (1999) *The local governance of crime: Appeals to community and partnerships*. Oxford: Oxford University Press.
- Dupont, B. (2006) 'Mapping security networks: From metaphorical concept to empirical model'. In J. Fleming & J. Wood (eds.), *Fighting crime together: The challenges of policing and security networks*. Sydney: University of New South Wales Press, 35-59.
- Engbersen, G., E. Snel & A. Weltevrede (2005) *Sociale herovering in Amsterdam en Rotterdam: één verhaal over twee wijken*. Amsterdam: Amsterdam University Press (WRR rapport).
- Fleming, J. & J. Wood (2006) *Fighting crime together: The challenges of policing and security networks*. Sydney: University of New South Wales Press.
- Garland, D. (2001) *The culture of control: Crime and social order in contemporary society*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Hoogenboom, A.B. (1994) *Het politiecomplex*. Arnhem: Gouda Quint.
- Johnston, L. & C. Shearing (2003) *Governing security: Explorations in policing and justice*. London: Routledge.
- Klijn, E.H. & J.F.M. Koppenjan (1994) 'Beleidsnetworken als theoretische benadering: een tussenbalans'. *Beleidswetenschap*, 11 (2): 143-167.
- Loader, I. & N. Walker (2007) *Civilizing security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Osborne, D. & T. Gaebler (1992) *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading: Addison Wesley.

- Rhodes, R. (1994) 'The hollowing out of the state: The changing nature of the public service in Britain'. *Political Quarterly*, 65 (2), 138–151.
- Terpstra, J. & R. Kouwenhoven (2004) *Samenwerken en netwerken in de lokale veiligheidszorg*. Zeist: Kerckebosch.
- Wood, J. (2006) 'Research and innovation in the field of security: A nodal governance view'. In J. Wood & B. Dupont (eds.), *Democracy, society and the governance of security*. Cambridge: Cambridge University Press, 217–240.
- Wood, J. & B. Dupont (2006) *Democracy, society and the governance of security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wood, J. & C. Shearing (2007) *Imagining security*. Cullompton: Willan Publishing.
- WRR (2000) *Het borgen van publiek belang*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Dr. Ronald van Steden is verbonden aan de Vrije Universiteit Amsterdam, Faculteit der Sociale Wetenschappen, Afdeling Bestuur en Organisatie. Contactadres: De Boelelaan 1081, 1081 HV Amsterdam. E-mail: r.van.steden@fsw.vu.nl.

Trevor Jones is verbonden aan Cardiff University, School of Social Sciences, Crime & Justice Research Group. Contactadres: Glamorgan Building, King Edward VII Avenue, CF10 3WT Cardiff, Verenigd Koninkrijk. E-mail: JonesTD2@cf.ac.uk.